



## RÉSUMÉ

### ***Le contrôle sur la police, est-il prêt pour l'avenir?***

Document de vision n°9 dd 5 décembre 2023

Par l'Inspecteur général Thierry GILLIS et l'Inspecteur général adjoint Johan DE VOLDER

Les services de police et leur personnel agissent généralement d'une manière correcte, mais, comme pour tout individu et comme dans toute organisation, il peut arriver que les choses tournent quand même mal. Il est évident qu'une telle chose doit être évitée autant que possible, car le fait de ne pas agir d'une manière correcte conduit à une police qui ne bénéficie plus la confiance des citoyens et qui perd sa légitimité. En outre, cette situation n'est pas propice au fonctionnement interne.

La question est de savoir quels rôles jouent les organes de contrôle afin de veiller à ce que la police reste sur la bonne voie. Après tout, c'est précisément la raison de leur création. Comme il n'existe pas de chiffres permettant d'évaluer la qualité du contrôle de la police, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) a décidé d'organiser, en mai 2022, une enquête dans laquelle e.a. les autorités administratives et judiciaires ainsi que les services de police ont été invités à communiquer les domaines dans lesquels le contrôle de la police fonctionnait bien, mais aussi ceux dans lesquels une amélioration était possible. Le citoyen n'a pas été interrogé, l'AIG souhaitant d'abord se faire une idée auprès des responsables de la police et des autorités qui sollicitent le contrôle. Cette enquête a donné lieu à de nombreux chiffres.

Cependant, il est inutile d'organiser une enquête sans en tirer des conclusions. Ce constat a conduit à la rédaction d'un nouveau document de vision qui présente la traduction conceptuelle que l'Inspecteur général et l'Inspecteur général adjoint donnent à l'enquête de mai 2022, en envisageant **le contrôle du futur**. Ce document s'appuie sur un certain nombre de lignes directrices qui sont les suivantes.

Tout d'abord, **le contrôle doit être une approche positive, basée sur le respect mutuel**. Un organe de contrôle qui se "méfie" de la police, et vice versa, ne constitue pas une bonne base de travail. La relation entre les organes de contrôle et la police ne doit donc pas être basée sur la force, ni sur une différence de niveau où l'un serait au-dessus de l'autre. Bien sûr, il s'agit ici d'une question "culturelle", mais il est également nécessaire de travailler sur la culture souhaitée.

**Les organes de contrôle doivent être prêts à s'adapter en permanence**. Le leitmotiv est ici la question de savoir si le contrôle a un réel impact ? Sont-ils prêts pour l'avenir ? Que doivent surveiller les organes de contrôle et comment ? Le contrôle est-il prêt à fonctionner avec l'intelligence artificielle et le big data ? Quel rôle le secteur privé doit-il jouer et la coopération est-elle possible ? En plus d'effectuer des activités de contrôle, un organe de contrôle devrait-il être en mesure de coopérer de manière préventive avec l'entité contrôlée ? La coopération entre les organes de contrôle est-elle actuellement suffisante ? Existe-t-il une "approche globale et intégrée" du contrôle ? On peut à cet égard partir de la constatation que les questions sociétales ne s'arrêtent pas aux



frontières des organisations ; ce principe s'applique évidemment aussi aux organes de contrôle de la police. Pour l'AIG, le credo est que les organes de contrôle qui n'anticipent pas suffisamment l'avenir resteront figés dans le monde d'hier et seront rattrapés par l'histoire.

**Un bon contrôle exige de la diversité, une coopération structurelle et des compétences homogènes.**

**Le contrôle de la police est beaucoup plus large que le contrôle exercé par le Comité P, le COC<sup>1</sup> et l'AIG.** D'autres acteurs jouent également un rôle important, comme le Conseil fédéral de police, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, les syndicats, les différentes autorités administratives et judiciaires, ainsi que le Parlement, les citoyens, les institutions de défense des droits de l'homme, la société civile, les organisations internationales comme le CPT<sup>2</sup>, Schengen, l'ONU, le GRECO<sup>3</sup>, etc...

Cela montre la grande diversité du paysage de contrôle, mais la question est de savoir si tous ces organes de contrôle œuvrent de manière concertée. Après tout, ils exercent tous le même « boulot ». Poser la question, c'est y répondre, et l'analyse de l'AIG permet de constater que la réponse n'est pas vraiment positive. Cependant, il semble possible de faire autrement. En effet, en Angleterre et aux Pays-Bas, on constate que les organes de contrôle travaillent en étroite collaboration, ce qui leur permet d'améliorer non seulement le fonctionnement de leur propre organisation, mais aussi celui des autres organes de contrôle, et par conséquent d'assurer un meilleur contrôle des services de police.

**La question se pose également de savoir s'il n'est pas temps, en Belgique, d'adopter une loi sur la fonction de contrôle, par analogie avec la loi sur la fonction de police.** La loi de 1992 sur la fonction de police a constitué un jalon dans l'histoire de la police belge car, pour la première fois, tous les principes fondamentaux du fonctionnement des services et autorités de police ont été repris dans une seule loi. Une loi sur la fonction de contrôle pourrait, du point de vue des mandataires de l'AIG, comme ce fut le cas pour la loi sur les services de police, avoir un caractère non seulement régulateur mais aussi très dynamique du contrôle en général et de la police en particulier. Le fait que les organes de contrôle dépendent de pouvoirs ou d'autorités différents ne devrait pas les empêcher de coopérer dans le cadre de leur activité commune de contrôle.

En termes de tâches, il convient de noter que le Comité P et l'AIG ont des compétences largement similaires. Tous deux sont habilités à mener des enquêtes judiciaires, avec toutefois une répartition des tâches qui reste confuse, non seulement pour le citoyen, mais souvent aussi pour le policier lui-même ou pour la magistrature. Les deux organes de contrôle sont également habilités à enquêter sur le fonctionnement général des services de police, sous la forme "d'enquêtes de contrôle" pour le Comité P et "d'inspections et audits" pour l'AIG. **L'AIG est favorable à ce que chaque organe de contrôle externe soit doté à l'avenir de compétences distinctes, et que chaque organe de contrôle dépende d'un pouvoir différent.** Une telle approche garantit la légitimité démocratique du contrôle car elle suit la logique de la "trias politica", la doctrine des trois pouvoirs. En outre, elle renforcera l'impact des organes de contrôle, notamment parce qu'elle permet une spécialisation poussée. Enfin,

<sup>1</sup> Organe de contrôle de l'information policière.

<sup>2</sup> Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

<sup>3</sup> Group of States against Corruption.



pour le citoyen comme pour le policier, le fait d'éviter les "chevauchements" augmentera la reconnaissabilité, ce qui rendra la situation plus simple et plus claire.

### **Les organes de contrôle externe de la police doivent-ils se conformer aux principes de Paris ?**

Peu de personnes le savent, mais les organes de contrôle externe de la police sont aussi des institutions sectorielles des droits de l'homme. En effet, par leurs tâches quotidiennes, ils participent au respect par les services de police de l'un des droits fondamentaux dans une démocratie, à savoir les droits de l'homme. Les organes de contrôle de la police ne sont pas les seuls à le faire, d'autres peuvent également se qualifier d'institution des droits de l'homme, comme l'Institut fédéral des droits de l'homme, mais aussi UNIA, MYRIA, etc... Ce sont les Nations Unies, par le biais de " l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme ", qui accréditent les institutions des différents Etats en tant "qu'institutions nationales des droits de l'homme". Cette accréditation est soumise à l'obligation de se conformer à un ensemble de conditions appelées "Principes de Paris". Ces principes garantissent que les institutions des droits de l'homme puissent exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ni le Comité P, ni le COC, ni l'AIG ne respectent les "Principes de Paris", bien qu'ils partent tous du principe de répondre entièrement aux exigences d'indépendance. **A cet égard, il conviendrait de clarifier si les organes de contrôle externe de la police, du fait qu'ils sont des institutions sectorielles des droits de l'homme, doivent également se conformer aux "principes de Paris"**. En outre, l'AIG devrait également pouvoir faire partie de la "plateforme des droits de l'homme" existante.

### **Un contrôle de qualité nécessite de l'impact.**

Ceux qui partent du principe que le contrôle interne et externe sont deux mondes distincts qui n'ont pas grand-chose à voir l'un avec l'autre se trompent. Le contrôle interne est le contrôle effectué au sein de la police, le contrôle externe est effectué par des institutions qui n'appartiennent pas à l'organisation policière. Bien que les deux appartiennent donc à des niveaux de compétence différents, il s'agit toujours de deux vases communicants ; le contrôle externe étant inutile sans un contrôle interne (adéquat). Cette thèse s'applique également à l'inverse, bien entendu. **Par conséquent, il ne peut y avoir un contrôle de qualité de deuxième ligne par les organes de contrôle externes si le contrôle de première ligne au sein de la police est inexistant ou ne fonctionne pas correctement.** Cela signifie que toutes les composantes de la police intégrée doivent y prêter la plus grande attention. Elles doivent le faire en adoptant une politique structurelle uniforme pour l'ensemble de la police intégrée. Et c'est là que le bât blesse, la police intégrée structurée à deux niveaux s'est transformée en un système à plus de 180 niveaux. Il est donc urgent que les zones de police deviennent plus "robustes" afin que chaque entité puisse mettre en place un service de contrôle interne efficace. Un changement de nom est également nécessaire pour refléter correctement ce que le service de contrôle interne est censé être, à savoir un "service interne de suivi de la qualité".

Pour démontrer l'absence d'une politique uniforme au sein de la police belge, le document de vision cite un certain nombre d'exemples. Ainsi, aucune lettre de mission n'est identique en termes de contenu et de publicité donnée. L'application de la GPI81, qui concerne la création au sein des polices locales d'unités spéciales pour les interventions à haut risque, est si peu structurée qu'il n'y a pas, entre autres, de couverture nationale uniforme. Quelle est donc la solution ? Pour l'AIG, une double approche est indispensable. D'une part, les citoyens doivent savoir, sur la base de constatations objectives et de données chiffrées, si la police s'acquitte correctement de



ses tâches et si elle élabore les stratégies adéquates pour y parvenir. Les Anglais donne le bon exemple à cet égard. **C'est pourquoi, comme en Angleterre, l'AIG préconise l'application de l'évaluation PEEL, par laquelle un service de police est examiné sur la base de son efficacité, de son efficience et de sa manière légale d'agir.** D'autre part, via cette approche, la police anglaise doit également examiner ce à quoi elle sera confrontée dans un avenir proche, si ses ressources sont suffisantes pour répondre aux développements futurs, comment elle adaptera sa politique à ces développements, etc... Ces services de police doivent donc être en mesure de répondre rapidement aux nouveaux besoins ; et les organes de contrôle ont un rôle important à jouer pour vérifier dans quelle mesure elles y parviennent.

**Cette approche ne peut réussir qu'avec une gestion plus centralisée par la définition des normes et des standards à appliquer par tous les services de police. Le nouveau Conseil fédéral de la police jouerait à cet égard un rôle crucial pour les mandataires de l'AIG.**

**Une question intéressante concernant l'impact qu'un organe de contrôle externe de la police doit avoir, est de savoir si celui-ci doit avoir des capacités de sanction.** Actuellement, seul le COC dispose de telles capacités. Il peut "réprimander", "exiger" un traitement ou "imposer" une autre restriction ou interdiction. Il s'agit de moyens de contrainte dont ne disposent ni le Comité P ni l'AIG. L'AIG elle-même n'est pas favorable à de tels pouvoirs en tant qu'organe de contrôle externe. Elle demande en revanche que la police et ses autorités communiquent ouvertement, de manière structurelle, les raisons pour lesquelles telle ou telle recommandation émise par un organe de contrôle est ou n'est pas mise en œuvre. Après tout, une communication ouverte systématique garantit une plus grande transparence et une plus grande responsabilité vis-à-vis des citoyens ; ce qui ne peut que renforcer la confiance envers la police.

**Une autre question intéressante est celle du niveau d'indépendance des organes de contrôle.**

Différents organismes, tant internationaux que nationaux, critiquent régulièrement le fait que le personnel des organes de contrôle de la police belge provient de la police fédérale ou de la police locale et que les intéressés puissent retourner dans les services de police. Le credo souvent répété est que "la police contrôle la police", ce qui laisse supposer que les organes de contrôle ne sont donc pas ou pas assez indépendants. En tout état de cause, l'AIG n'est pas convaincu que la réduction (voire l'absence) de personnel issu des services de police au sein des organes de contrôle de la police conduise à un meilleur fonctionnement de ceux-ci. La profession de policier est devenue tellement spécialisée qu'il est nécessaire de pouvoir faire appel à l'expérience de ces membres du personnel. Il existe en tout cas plusieurs solutions qui permettent de garantir que les organes de contrôle travaillent effectivement de manière indépendante. La manière d'y parvenir est détaillée dans le document de vision.

**Tout ceci conduit à une vision du contrôle futur de la police.**

Les organisations qui ne se remettent pas en question sont souvent vouées à disparaître ou à continuer de jouer un rôle à la marge. Ce principe général s'applique également aux organes de contrôle externe de la police, dont le paysage peut être qualifié de "non dynamique". Pour y remédier, l'AIG propose les changements décrits ci-dessus. Cependant, de nouvelles structures sont également nécessaires. **En ce qui concerne ces dernières, l'AIG opte pour quatre niveaux, à savoir la police avec son contrôle interne, les organes de contrôle externes, un observatoire de la sécurité et le nouveau Conseil fédéral de la police, chacun avec des compétences spécifiques.** En ce qui



concerne les services de police, l'AIG préconise la transformation des services de contrôle interne en "services internes de suivi de la qualité" (SIQ). Par rapport aux organes de contrôle externe de la police, l'AIG est d'avis qu'il devrait y avoir une répartition claire des compétences, de sorte qu'un "chevauchement" de celles-ci soit impossible. Le principe du "trias politica" doit à cet égard être respecté, c'est-à-dire que chaque pouvoir doit disposer de son propre organe de contrôle.

Sur cette base, **un service des enquêtes judiciaires (SEP)** et **un service d'inspection et d'audit de la police (SIAP)** seraient créés, en plus de **l'organe de contrôle de l'information policière (COC)**, qui continuerait d'exister sous sa forme actuelle. **L'Observatoire de la sécurité (OBSEC)** joue un rôle important. Il a été chargé de cartographier et d'évaluer la politique globale de sécurité, ce qu'il fait entre autres par la rédaction d'un rapport annuel. Il reçoit les informations nécessaires à cette fin non seulement des services de police et des organes de contrôle externe de la police, mais aussi d'autres partenaires tels que l'armée, l'inspection sociale, les douanes, les SPF, le secteur de la sécurité privée, les services de renseignement, l'OCAM, la cellule d'information des passagers, le Center for Cybersecurity Belgium, le CERT (Cyber Emergency Response Team) mais aussi des acteurs privés, les universités, bref toute organisation qui dispose d'informations sur les questions de sécurité ou qui travaille dans ce secteur. Cependant, l'OBSEC remplirait également d'autres tâches. Par exemple, il agirait en tant qu'organe de contrôle des organes de contrôle de la police, ou encore il hébergerait le point unique (national) pour les plaintes déposées à l'encontre de la police. Le dernier élément serait **un nouveau Conseil fédéral de la police** qui, bien que n'étant pas un organe de contrôle, n'en est pas moins un lien indispensable dans la constellation proposée. En effet, ce Conseil fédéral de la police veillerait à ce que tous les services de police opèrent selon des normes identiques, qui seraient déterminées sur la base des informations reçues des SIQ, des organes de contrôle externe de la police et de l'OBSEC.

Les propositions formulées dans ce document de vision pour un nouveau paysage de contrôle de la police ne règlent évidemment pas tout dans le détail. Il s'agit en effet d'un cadre global, dont la mise en œuvre spécifique nécessite un examen plus approfondi. Mais l'AIG pense que le moment est tout à fait opportun d'avoir une discussion approfondie à ce sujet. Le point de départ étant celui que Joseph Joubert, moraliste et essayiste français de la fin du 18e et du début du 19e siècle a énoncé un jour : **"Le but de la discussion ne doit pas être la victoire, mais l'amélioration !"**.

\*\*\*

